

Dylematy polityki bezpieczeństwa wewnętrznego państwa: Fikcja czy rzeczywistość?

Misiuk, Andrzej

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Misiuk, A. (2016). Dylematy polityki bezpieczeństwa wewnętrznego państwa: Fikcja czy rzeczywistość? *Studia z Polityki Publicznej / Public Policy Studies*, 3(1), 77-94. <https://doi.org/10.33119/KSzPP.2016.1.2>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more Information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Dylematy polityki bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Fikcja czy rzeczywistość?

Streszczenie

W pierwszej części artykułu przedstawiono trzy płaszczyzny klasycznego ujęcia bezpieczeństwa, mianowicie: bezpieczeństwo jednostki, bezpieczeństwo narodowe i bezpieczeństwo międzynarodowe. Następnie autor poddał analizie interdyscyplinarne podejście do bezpieczeństwa. Scharakteryzował teorie behawioralne, socjologiczne i ekonomiczne. Przeanalizował także programy rządów w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego w ostatnim piętnastolecu oraz przedstawił prawnoustrojowe zasady funkcjonowania administracji rządowej w Polsce. Następnie scharakteryzował system instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo w państwie, w tym przeprowadził krytyczną analizę polityki bezpieczeństwa wewnętrznego, m.in. jej efektywności i skuteczności. Autor postawił tezę, że w ciągu ostatnich 15 lat kolejnym rządów nie udało się stworzyć w Polsce skutecznego systemu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Przedstawiane koncepcje i propozycje rządów miały charakter doraźnych działań, uwarunkowanych względami politycznymi, a nie merytorycznymi.

Słowa kluczowe: państwo, polityka, bezpieczeństwo, bezpieczeństwo wewnętrzne, policja, służby specjalne.

The dilemmas of internal security policy of the state. Fiction or reality?

Abstract

The first part of the article is dedicated to the classic approach to security in three areas: the security of the individual, the state and on the international stage. Then the author conducts an analysis of the interdisciplinary approach to security. He characterised the behavioural as well as sociological and economic theories. The author analyses the government policies pertaining to internal security in the last fifteen years. He explained the legal and constitutional rules of the government administration in Poland and then

characterised the system of institutions responsible for security within the country involving a critical analysis of internal security policy, i.a. its effectiveness and efficiency. The author formulates the thesis which holds that within the last fifteen years the governments have failed to design an effective policy of internal security, so far. The postulated concepts and governmental proposals have been designed as temporary measures and under political pressure without much consideration for systemic solutions. The policy of internal security lacks the systemic approach deriving from the theory of organisation.

Keywords: state, politics, security, internal security, police, special forces.

Bezpieczeństwo można rozpatrywać pod względem podmiotowym przynajmniej w trzech kategoriach: bezpieczeństwa jednostki, bezpieczeństwa narodowego (państwa) oraz bezpieczeństwa międzynarodowego (ponadpaństwowego). Te trzy płaszczyzny wielu wybitnych specjalistów traktuje odrębnie. Natomiast należałoby je traktować komplementarnie przy akceptacji humanistycznego założenia głoszącego, iż człowiek jest największą wartością i – jak twierdził Platon – miarą wszechrzeczy¹.

Dążenie do zapewnienia szeroko rozumianego bezpieczeństwa wymusza postawienie pytania, czy w sposób racjonalny możemy określić wymagania związane z osiągnięciem stanu braku zagrożeń i zapewnieniem obywatelowi możliwości normalnej egzystencji. Podobnie jak w innych dziedzinach życia, tak i w tej próby okazały się nieskuteczne. Próbowano przyjąć *a priori* pewne, wydawało się, obiektywne warunki bezpiecznego funkcjonowania człowieka i struktur społecznych. Natomiast nie uwzględniano subiektywnych uwarunkowań potrzeb ludzkich w zakresie bezpieczeństwa, które zmieniają się w czasie.

Rodzi się pytanie o to, czy przy ocenie stanu bezpieczeństwa, zwłaszcza indywidualnego, można sięgnąć po modele analizy behawioralnej. Warto zaznaczyć, że jest ona wykorzystywana w wielu naukach społecznych. Już w latach 60. poprzedniego stulecia dominującym trendem w zarządzaniu zasobami ludzkimi stał się właśnie ruch behawiorystyczny. Jego głównym przedstawicielem był A. Maslow, który opracowując hierarchię potrzeb ludzkich, umieścił samorealizację na samym jej szczycie². Ruch behawiorystyczny kierował się nieco idealistycznym podejściem do zarządzania zasobami ludzkimi, niemniej jednak miał ważny wkład w jego rozwój. Po pierwsze, uwypuklił wagę integracji i zaangażowania, a po drugie, jego przedstawiciele podkreślali fakt, że podstawową zasadą postępowania kierownictwa winno być dążenie

¹ Platon, *Teajtet*, tł. W. Witwicki, PWN, Warszawa 1959.

² Zob. A. Maslow, *Motywacja i osobowość*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.

do poprawienia warunków pracy, gdyż wpływa to pozytywnie na motywację pracowników i znacznie poprawia osiągnięcia przez nich rezultaty.

Podobnie w dziedzinie ekonomii zaprezentowano nowe podejście do rozwoju gospodarczego. Po okresie dominacji neoklasycznej teorii ekonomii zaczęto uwzględniać psychologiczny wymiar *homo oeconomicus*. Wynikało to z faktu, iż kolejne kryzysy gospodarcze nie zawsze można było wyjaśnić w sposób racjonalny. Tłumaczenia następców A. Smitha nie były już tak przekonujące. Dlatego też coraz więcej zwolenników uzyskiwała behawioralna teoria ekonomii. Modele użyteczności oczekiwanej i zdyskontowanej zaczęły zyskiwać szeroką akceptację, generując sprawdzalne hipotezy na temat podejmowania decyzji pod wpływem przypadkowości oraz konsumpcji intertemporalnej. Zaczęto wykorzystywać doświadczenia psychologii kognitywnej do wyjaśnienia zjawisk ekonomicznych.

Na poparcie swoich tez behawioraliści przeprowadzali eksperymenty, praktycznie niestosowane dotąd w naukach ekonomicznych. Część z nich jest już dziś owiana legendą, jak choćby doświadczenie dwóch izraelskich ekonomistów D. Kahnemana i A. Tversky'ego z połowy lat 80. Jedno z nich polegało na następującej analizie zachowania człowieka: „Powiedzmy, że kupiłeś bilet do teatru za 50 PLN. Tuż przed wejściem uświadamiasz sobie, że go zgubiłeś. Czy kupujesz jeszcze jeden? A teraz wyobraź sobie, że idziesz do teatru z zamiarem kupienia biletu w okienku. Na miejscu dostrzegasz, że gdzieś zgubiłeś pięćdziesięciozłotowy banknot. Ale spokojnie, w portfelu masz jeszcze gotówkę. Czy teraz kupujesz bilet?”. Ich wspólna praca *Badanie teorii: analiza decyzji pod wpływem ryzyka*, wydana w 1979 r., stanowiła istotny wkład w rozwój ekonomii behawioralnej oraz nauk o finansach³.

Autorzy użyli kognitywnych technik psychologicznych, aby wyjaśnić decyzje ekonomiczne, które podejmuje jednostka, i dokumentowali rozbieżności w stosunku do teorii neoklasycznej. Porównywali swoje kognitywne modele podejmowania decyzji pod wpływem ryzyka i przypadkowości do modeli ekonomicznych racjonalnego zachowania. W psychologii matematycznej można zaobserwować długotrwałe zainteresowanie zmiennością preferencji oraz miarą, jaką stanowi użyteczność.

Z kolei w latach 70. G. Becker, laureat Nagrody Nobla z 1967 r., zajął się bliżej tematem ekonomiki przestępczości, dzięki czemu stała się ona wyodrębnioną dziedziną badań. Becker podjął jako główny problem – na podstawie pozytywnej teorii zachowań przestępczych – normatywną kwestię optymalnej polityki wobec przestępczości. Myśl, że „przestępstwo nie płaci”, rozwinęto tu w teorię ekonomiczną, która została powszechnie oceniona jako poważny wkład tego badacza, choć wzbudziła

³ D. Kahneman, A. Tversky, *Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk*, „Econometrica” 1979, Vol. 47(2), s. 263–292.

i nadal wzbudza liczne kontrowersje, dotyczące zwłaszcza zasadności zastosowania ekonomicznego podejścia do tej problematyki⁴. Jednakże „teoria przestępstwa” Beckera została uznana za znaczącą koncepcję, która przyczyniła się do wykorzystania elementów psychologicznych w analizie podejmowania decyzji ekonomicznych; choć sam badacz nalegał na podtrzymywanie ścisłej spójności preferencji.

Bezpieczeństwo w gąszczu instytucji

Państwo, dążąc do zapewnienia bezpieczeństwa, nie tylko tworzy cały system instytucji publicznych, które są wyposażone w sprzęt i w których pracują specjalnie wyszkoleni do wypełnienia tego zadania funkcjonariusze, ale dysponuje również całym wachlarzem uprawnień pozwalających naruszać lub ograniczać obywatelskie prawa i wolności. Cała armia pracowników, urzędników i funkcjonariuszy (aktualnie około 400 tys. osób) ma za zadanie zapewnić każdemu obywatelowi RP bezpieczeństwo osobiste, czyli stan braku zagrożeń czy może – subiektywne poczucie bezpieczeństwa.

W wielu dokumentach państwowych nakłada się na państwo obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa obywateli jako jeden z żywotnych interesów narodowych. W art. 5 ustawy zasadniczej Rzeczpospolitą zobowiązano m.in. do zapewnienia każdemu obywatelowi bezpieczeństwa osobistego⁵. Określa się nawet zakres tego bezpieczeństwa „jako zdolności państwa i jego społeczeństwa do zapewnienia warunków jego przetrwania, jako instytucji, wspólnoty obywatelskiej, przeżycia biologicznego ludności, integralności terytorialnej (...). Zdolność ta jest kształtowana poprzez działania polegające na wykorzystaniu szans, podejmowaniu wyzwań, redukowaniu ryzyka oraz eliminowaniu zagrożeń zewnętrznych i wewnętrznych”⁶.

Kształt systemu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz realizowanej polityki w tym obszarze określa przede wszystkim ustrój polityczny. Prezydent RP czuwa nad przestrzeganiem konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Jest też on najwyższym przedstawicielem państwa polskiego i na nim spoczywa odpowiedzialność za jego stabilność polityczną, konstytucyjną i międzynarodową.

W naszym porządku ustrojowym prezydent RP posiada kompetencje w zakresie bezpieczeństwa państwa na okoliczność szczególnych zagrożeń. Pomimo dużej roli

⁴ G.S. Becker, *Crime and Punishment: An Economic Approach*, „Journal of Political Economy” 1968, Vol. 76, No. 2, s. 167–217.

⁵ Konstytucja RP, Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

⁶ *Strategia obronności*, www.mon.gov.pl/pliki/File/strategia_obronnosci/SRSBN_RP_projekt.pdf, dostęp 19.03.2013.

rządu w tej dziedzinie, konstytucja nadała głowie państwa ściśle określony zakres uprawnień dotyczący stanów nadzwyczajnych w państwie – stanu wojennego i wyjątkowego. Prezydent podejmuje decyzje w porozumieniu z rządem.

Jednocześnie Rada Ministrów – jako jeden z podstawowych organów władzy wykonawczej w państwie – prowadzi politykę wewnętrzną Rzeczypospolitej Polskiej. W tym zakresie przyjęto zasadę domniemania kompetencji rządu. „Polega ono na powierzeniu rządowi wszystkich spraw polityki Państwa” poza tymi, które „zastrzeżone zostały dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego”. Właściwość innych organów władzy wykonawczej istnieje więc na zasadzie pewnego wyjątku, winna ona wynikać niedwuznacznie z przepisów prawnych, a w razie występowania wątpliwości co do podmiotu uprawnionego do podejmowania spraw polityki państwa należy je rozstrzygać poprzez uznawanie właściwości rządu.

Rada Ministrów jest głównym, konstytucyjnym podmiotem odpowiedzialnym za stan bezpieczeństwa wewnętrznego w państwie. Posiada uprawnienia w zakresie zapobiegania skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych mających znamiona klęski żywiołowej poprzez wprowadzenie na terytorium całego kraju lub jego części stanu klęski żywiołowej⁷. Odgrywa także rolę kierowniczo-koordynacyjną, związaną z zabezpieczeniem jednolitości polityki państwa w dziedzinie wewnętrznej i zapewnieniem sprawności działania aparatu administracyjnego. Sprawuje również funkcję rządzenia w sensie wytyczania kierunkowych zasad polityki państwa w dziedzinie wewnętrznej i zewnętrznej oraz przy podejmowaniu decyzji o znaczeniu strategicznym. Na podkreślenie zasługuje rola Rady Ministrów w zakresie zapewnienia zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa. Na tym odcinku łączą się kompetencje prezydenta, Rady Ministrów i właściwych ministrów, którzy działają w myśl polityki wytyczonej przez rząd⁸. Wśród kompetencji rządu, które wymieniono w art. 146 konstytucji, znajduje się „zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego”.

Konstytucyjne postulaty w praktyce

Rodzi się jednak pytanie: jak w praktyce kolejne rządy realizowały konstytucyjne postulaty? Programy rządowe dotyczące bezpieczeństwa miały swoje odzwierciedlenie w programowych wystąpieniach sejmowych szefa rządu. W exposé rządu premiera J. Buzka z 10 listopada 1997 r. znalazł się następujący fragment: „Pierwszoplanowym

⁷ Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, Dz. U. z 2002 r. Nr 62, poz. 558.

⁸ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Zakamycze, Kraków 2002.

zadaniem koalicji i tworzonego przez nią rządu jest poprawa bezpieczeństwa każdego obywatela poprzez usprawnienie pracy policji, organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości”. Ówczesny premier określił również narzędzia, za pomocą których planował realizację tych celów. Wskazał na potrzebę poprawy sprawności oraz profesjonalizmu policji oraz służb specjalnych, co wymaga reorganizacji ich struktur: „Trzeba zdecydowanie zwiększyć skuteczność egzekwowania prawa, aby nowe prawo karne nie było martwą literą”.

Zapowiedział zmniejszenie zatrudnienia policjantów w administracji, aby zwiększyć liczbę patroli na ulicach miast, co miało ulepszyć system kontaktów policji ze społecznościami lokalnymi i ich przedstawicielami. W tym celu chciał mobilizować obywateli do samoorganizacji, m.in. do pomocy sąsiedzkiej i wspólnych działań profilaktycznych. Zapowiedział również, że przywróci apolityczność i ponadpartijność służb specjalnych: „Urząd Ochrony Państwa powinien znajdować się pod kontrolą rządową i parlamentarną. Rząd powinien wyznaczać zadania dla służb specjalnych i na podstawie efektów oceniać ich pracę. Niedopuszczalne jest, aby wywiad i kontrwywiad stawiał sobie zadania sam lub opowiadał się po którejś ze stron w politycznych rozgrywkach. Wymaga to bardzo głębokich zmian w służbach specjalnych, odbudowy ich struktur i kadr”⁹.

Większą efektywność policja miała zatem osiągnąć poprzez intensyfikację służby patrolowej i aktywność obywatelską. Jest to ekstensywna, mało innowacyjna metoda. Na przykładzie oceny działania niemieckiej policji znany kryminolog T. Feltes stwierdził, że zwiększenie o 10 tys. policjantów w służbie zewnętrznej przyniosło wzrost skuteczności tylko o 1% w zakresie zatrzymywania sprawców na gorącym uczynku¹⁰.

Z kolei możliwość zaktywizowania społeczności lokalnych wymagała zmian systemowych. Takie działania – trzeba przyznać – rząd J. Buzka podjął w obszarze ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego. Realizowano działania na rzecz zdecentralizowania systemu zarządzania policją i Państwową Strażą Pożarną, co działo się w ramach reformy administracji terenowej, a następowało poprzez wkomponowanie jednostek terenowych tych dwóch służb w system administracji zespolonej.

Reforma z 1999 r. została jednak zakwestionowana po 3 latach przez nową koalicję rządzącą. Lewicowy rząd premiera L. Millera wycofał się z prawie wszystkich dotychczasowych rozwiązań prawno-organizacyjnych, chociaż zapowiedział, że również będzie promował obywatelskie inicjatywy na rzecz porządku i ładu publicznego. Uznał je bowiem za skuteczne wsparcie policji w walce z przestępczością. Ale generalnie

⁹ *Exposé Prezesa Rady Ministrów Jerzego Buzka* wygłoszone w Sejmie RP 10 listopada 1997 r., www.sejm.gov.pl, dostęp 10.10.2015.

¹⁰ T. Feltes, *The Function and the Role of the Police in the Federal Republic of Germany*, w: *Social Changes, Crime and Police*, red. J. Vigh, G. Katona, Budapest 1993, s. 331–340.

rząd ten niewiele uwagi poświęcił problemom bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Premier zapowiedział wprowadzenie w policji systemu rejestrowego, który uprości dokumentowanie drobnych spraw i umożliwi odejście od czasochłonnych czynności biurokratycznych. Zapowiedział rozwijanie systemów informatycznych w celu zwiększenia skuteczności pracy policji, w tym centralny rejestr pojazdów i kierowców, a także Krajowe Centrum Informacji Kryminalnej. Zapowiedział również wzmocnienie roli Centralnego Biura Śledczego w zwalczaniu najgroźniejszych form przestępczości. Zadeklarował: „Przestępcom wypowiadamy bezkompromisową walkę bez względu na to, kim są. Niezależnie od tego, jak są wpływowi i bogaci”¹¹.

Poza sztamowymi hasłami dążenia do stworzenia bezpiecznego państwa znalazła się ciekawa zapowiedź informatyzacji wielu czynności policyjnych. Paradoksalnie poprzedni rząd nie zapowiadał szumnie walki z przestępczością zorganizowaną, ale stworzył w 2000 r. Centralne Biuro Śledcze. Moim zdaniem, był to największy sukces w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego na przestrzeni ostatnich 25 lat. Natomiast L. Miller w exposé rzucił wyzwanie zorganizowanym grupom przestępczym, a zakończył kompromitującą aferą starachowicką w 2004 r.

Wynik wyborów parlamentarnych w 2005 r. zapowiedział przyjęcie nowego punktu widzenia w postrzeganiu spraw publicznych. Premier K. Marcinkiewicz wprowadził mocne akcenty w swym exposé, ale w dziedzinie bezpieczeństwa wskazał na powielane w programach poprzednich ekip rządowych dwie kwestie – dotyczące policji i służb specjalnych. Za niewłaściwy uznał „fakt, że ponad 10 procent wyższych oficerów policji zdobywało pierwsze szlify w Służbie Bezpieczeństwa”, tym bardziej że mijało już 16 lat od upadku PRL. Powinien on „głęboko niepokoić. I bynajmniej nie jest jedynym, ani nawet najważniejszym powodem do poddania polskiej policji remontowi generalnemu”. Wskazał, że na około 100 tys. policjantów tylko 8,5 tys. pozostaje w codziennym kontakcie z obywatelami. Jego zdaniem oznacza to, że biurokracja bezpieczeństwa i porządku publicznego jest zbyt duża. Zapowiedział odblokowanie możliwości awansu wyróżniających się funkcjonariuszy oraz zwiększenie w ciągu 2 lat o 50% liczby policjantów w służbie prewencyjnej na ulicach i drogach: „Policja będzie tam, gdzie obywatele tego potrzebują”.

W zakresie problematyki służb specjalnych wskazał na ich niechlubną rolę w III RP. Zadeklarował likwidację Wojskowych Służb Informacyjnych i utworzenia wywiadu oraz kontrwywiadu wojskowego. Zapowiedział likwidację patologicznych powiązań między wojskowymi służbami wywiadowczymi a gospodarką cywilną: „Wprowadzimy nowe zasady cywilnego i sądowego nadzoru nad działalnością tych

¹¹ *Exposé sejmowe premiera Leszka Millera z 25 października 2001 r.*, <http://fakty.interia.pl/news-tekst-expose-premiera-leszka-millera,nId,787789,,>, dostęp 15.10.2015.

służb. W tym samym czasie będziemy pilnie baczyć, by utrzymać wiarygodność i stabilność wojskowych służb specjalnych wobec naszych sojuszników i przyjaciół. Likwidacja WSI nie przyniesie nikomu żadnych zagrożeń. Rozpocznemy stopniowe ograniczanie kompetencji Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie prowadzenia działalności śledczej”¹².

W ciągu 2 burzliwych lat przeprowadzono ostateczny demontaż wojskowych służb specjalnych, których korzenie tkwiły mocno w poprzednim ustroju. Jednocześnie utworzono od podstaw nową służbę specjalną – Centralne Biuro Antykorupcyjne. Większe znaczenie miało zainicjowanie programu głębokiej modernizacji służb odpowiedzialnych za porządek i bezpieczeństwo publiczne podległych MSWiA: policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu. Jedynie ciągła modernizacja i inwestycje w najnowocześniejsze technologie mogły zagwarantować to, że służby bezpieczeństwa i porządku publicznego nadażą za stałym wzrostem przestępczości, poprawią skuteczność w przeciwdziałaniu zupełnie nowym rodzajom działalności przestępczej, polepszą sprawność w neutralizowaniu zagrożeń powodowanych przez siły natury lub destrukcyjną działalność człowieka.

Po rządach PiS-u nadszedł w polityce wewnętrznej czas dominacji spraw socjalnych i ekonomicznych, zgodnie z hasłem „Po pierwsze ekonomia, głupcze”. W exposé premiera D. Tuska problematyka bezpieczeństwa zajęła niewiele miejsca. Zapowiedział stworzenie czytelnego i efektywnego systemu zarządzania bezpieczeństwem wewnętrznym: „Wolą mojego rządu jest, aby minister właściwy do spraw wewnętrznych oraz minister sprawiedliwości byli faktycznie odpowiedzialni za zapewnienie bezpieczeństwa i praworządności w Polsce. Szczególny nacisk będzie położony na poprawę efektywności służb w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom terrorystycznym, przestępczości zorganizowanej i korupcji. Cele te zamierzamy osiągnąć poprzez scentralizowany i skoordynowany system zwalczania najpoważniejszych zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa”.

Zapowiedział budowę sprawnego systemu prewencji wobec przestępczości pospolitej, systemu ratownictwa, ochrony ludności oraz zarządzania kryzysowego. Celem była sprawna koordynacja i wymiana informacji. „Zmiany te poprawią poziom bezpieczeństwa w Polsce oraz pozwolą na lepsze gospodarowanie środkami publicznymi z uwzględnieniem zrozumiałych żądań płacowych funkcjonariuszy i pracowników cywilnych tych instytucji”.

Z kolei w odniesieniu do służb specjalnych zapowiedział ich przegląd, zwłaszcza „pod kątem zgodności z prawem, podejmowanych przez nie działań oraz efektywności

¹² *Exposé premiera Marcinkiewicza*, <http://wyborcza.pl/1,76842,3010111.html#ixzz3p1ovPlML>, dostęp 15.10.2015.

ich pracy. (...) Będziemy przywracać praworządność w działaniach tych instytucji. Nasze działania nie będą miały wpływu na toczące się postępowania, szczególnie podkreślam to w odniesieniu do działań dotyczących korupcji funkcjonariuszy publicznych. Równocześnie rząd ustabilizuje sytuację w służbach, a jako premier będę wyznaczał im zadania i rozliczał z efektywności tak, aby były one sprawnym narzędziem zapewnienia bezpieczeństwa państwa”¹³.

Warto zauważyć, że po raz pierwszy przedmiotem wystąpienia premiera było zagrożenie stworzenia optymalnego systemu zarządzania bezpieczeństwem wewnętrznym. Jednak sprowadzało się to do tradycyjnego, resortowego pojmowania administracji rządowej, gdy każdy minister odpowiada za określony obszar spraw publicznych.

Minister spraw wewnętrznych zajmuje prawie monopolistyczną pozycję w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, inni ministrowie po 1989 r. tradycyjnie utrzymują tylko pewien, niewielki zakres kompetencji, chociaż należy przyznać, że był widoczny proces przejmowania przez nich określonych zadań z zakresu bezpieczeństwa. Wynikało to z wyłaniania się nowych zagrożeń na skutek postępującego procesu rozwoju społecznego i gospodarczego oraz postępu technologicznego. Jednocześnie zaczęło dochodzić do konfliktów kompetencyjnych między różnymi urzędami w rezultacie często nieuzasadnionej i nadmiernej rozbudowy instytucjonalnej¹⁴. Dopiero ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej usystematyzowała organizację administracji rządowej na poziomie centralnym i terenowym. W obszarze przedmiotowym działania administracji rządowej zostały wyróżnione działy, którym kieruje określony konstytucyjny minister. Zgodnie z art. 5 ustawy ustalono następujące działy:

- administracja publiczna, budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa, budżet, finanse publiczne, gospodarka, gospodarka morska;
- gospodarka wodna, instytucje finansowe, informatyzacja, członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, kultura i ochrona dziedzictwa narodowego;
- kultura fizyczna, łączność, nauka, obrona narodowa, oświata i wychowanie, praca, rolnictwo, rozwój wsi, rozwój regionalny;
- rynki rolne, rybołówstwo, Skarb Państwa, sprawiedliwość;
- szkolnictwo wyższe, transport, turystyka, środowisko, rodzina, sprawy wewnętrzne, wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne;
- zabezpieczenie społeczne, sprawy zagraniczne, zdrowie.

¹³ *Exposé premiera Donalda Tuska*, www4.rp.pl/artukul/71439-Tekst-expose-premiera-Donalda-Tuska.html, dostęp 16.10.2015.

¹⁴ A. Misiuk, *Instytucjonalny system bezpieczeństwa wewnętrznego*, Difin, Warszawa 2013.

Zagadnienie ochrony bezpieczeństwa jest niezwykle szerokie przedmiotowo. Znalazło się ono w dziale „sprawy wewnętrzne”, kierowanym przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, w którym usytuowano wiele podmiotów zajmujących się tą problematyką. Jednak ustawodawca powierzył szereg zadań z wymienionych dziedzin innym podmiotom usytuowanym poza MSW, biorąc pod uwagę szersze rozumienie następujących zagadnień: bezpieczeństwo publiczne, porządek publiczny, bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo wewnętrzne.

Problematyka bezpieczeństwa wewnętrznego opiera się na dziale „sprawy wewnętrzne”, ale mieści się również w kilku innych, jak: finanse publiczne, obrona narodowa, transport, sprawiedliwość, rolnictwo i ochrona środowiska.

W ramach tworzonych działów premier Tusk wysunął postulat porządkowania Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i przyporządkowania jej ministrowi spraw wewnętrznych oraz likwidacji Kolegium ds. Służb Specjalnych. Minister spraw wewnętrznych miał przejąć funkcję koordynatora. Był to pomysł autorski jednego z ministrów, dlatego też wraz z jego ustąpieniem stał on się bezprzedmiotowy.

Ostatnie 15 lat

Reasumując, można stwierdzić, że w ciągu ostatnich 15 lat nie udało się stworzyć systemu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Przedstawiane koncepcje i propozycje miały charakter działań „pod wpływem chwili” i uwarunkowanych względami politycznymi, a nie merytorycznymi. Poniżej przedstawiam kilka przykładów takich działań i decyzji, które potwierdzają tezę, że w polityce bezpieczeństwa brakuje podejścia systemowego, znanego z teorii organizacji. Charakteryzuje ono system jako celowościowy, mający następujące cechy:

- 1) stanowi zintegrowany zespół sprzężonych wzajemnie elementów;
- 2) tworzy szczególną wspólnotę ze środowiskiem i w wielu przypadkach nie może być rozpatrywany w izolacji od niego;
- 3) może być rozpatrywany jako element systemu wyższego rzędu;
- 4) jego elementy mogą być rozpatrywane jako systemy niższego rzędu¹⁵.

W związku z tym wyspecjalizowane instytucje państwowe powinny być przygotowane do realizowania podejścia systemowego i zapobiegania zagrożeniom, a w przypadku ich zaistnienia – do podjęcia działań prewencyjnych i represyjnych.

¹⁵ M. Woźniak, *Ilościowe metody analizy funkcjonowania systemów informacyjno-decyzyjnych*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie”, nr 48, Kraków 1980, seria specjalna: „Monografie”, s. 13.

Poczucie bezpieczeństwa osobistego jest jedną z podstawowych potrzeb ludzkich. Dlatego też w przeszłości pierwotną funkcją administracji państwowej była aktywność o charakterze reglamentacyjno-policyjnym. Innymi słowy, prototypem państwa była administracja zajmująca się ochroną porządku i ładu publicznego. Służby porządkowe przeszły długą drogę ewolucji. Od podmiotów o bardzo szerokim zakresie działania do podmiotów bardzo wyspecjalizowanych. Ponadto, wraz z procesem decentralizacji państwa część kompetencji w zakresie bezpieczeństwa obywateli uzyskał samorząd terytorialny.

Współczesne państwa dysponują rozbudowaną administracją publiczną, która w dużej części realizuje zadania z zakresu ochrony porządku i bezpieczeństwa obywateli, ale również chroni obowiązujący porządek prawny i konstytucyjny oraz zabezpiecza przed zagrożeniami zewnętrznymi. Nie należy zapominać o tym, że Polska, będąc od 1 maja 2004 r. pełnoprawnym członkiem Unii Europejskiej, bierze udział w pracach struktur europejskich odpowiedzialnych za wewnętrzne bezpieczeństwo w Europie. Polska policja jest m.in. członkiem Europolu.

Polityka bezpieczeństwa wewnętrznego była przedmiotem wielu reform, w ramach których tworzono nowe podmioty. Przyniosły one mieszane rezultaty. Pojawił się choćby problem powielania zadań przez różne instytucje, przede wszystkim dotyczy to zadań policji. Dochodziło do konfliktów kompetencyjnych pomiędzy poszczególnymi służbami. Przykładem jest choćby przypadek Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (powołanej na mocy ustawy z dnia 24 kwietnia 2002 r.), której powierzono m.in. zadanie rozpoznania, zapobiegania i wykrywania przestępstw związanych z korupcją dokonywanych przez osoby pełniące funkcje publiczne. Jednocześnie w strukturach komend wojewódzkich policji od 2001 r. tworzono wydziały ds. walki z korupcją. Mimo to w 2006 r. utworzono wyspecjalizowaną służbę specjalną Centralne Biuro Antykorupcyjne, które miało zajmować się tym samym co wymienione dwie wcześniej instytucje.

Dopiero po prawie 2 latach – uchwalając ustawę z dnia 20 grudnia 2007 r. – ograniczono zakres działania ABW w walce z korupcją w przypadku spraw godzących w bezpieczeństwo państwa. Jednak to pozorne rozgraniczenie nie zapobiegło ciągłym nieporozumieniom między tymi dwoma służbami specjalnymi. Przykłady takie można mnożyć. Mają one wpływ na sprawność i skuteczność działania instytucji państwowych odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa obywateli.

Zarządzanie w polityce bezpieczeństwa stało się nie lada wyzwaniem wobec tego, że minęły już czasy, gdy policja była swoistym monopolistą na „rynku ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego”. Odwołując się doświadczeń innych krajów, można powiedzieć, że jest to pewna prawidłowość. Wielość i różnorodność podmiotów odpowiedzialnych za ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego powodują

potrzebę jej systematyki. Inne zjawisko, które pojawiło się w Polsce po zmianach społeczno-ekonomicznych z 1989 r., to prywatyzacja części obszaru ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego, jako efekt wprowadzania zasad wolnego rynku.

Właściwy system podmiotów realizujących zadania z zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego tworzą wyodrębnione instytucjonalnie podsystemy:

- instytucje rządowe, w tym podległe:
 - ministrowi spraw wewnętrznych,
 - bezpośrednio prezesowi Rady Ministrów,
 - innym ministrom resortowym;
- instytucje samorządu terytorialnego;
- podmioty komercyjne¹⁶.

Między policją i wojskiem

Dla polityki bezpieczeństwa wewnętrznego znaczenie miało to, że 1 stycznia 2010 r. zniesiono w Polsce czynną służbę wojskową¹⁷. Z jednej strony, oznaczało to uruchomienie procesu profesjonalizacji polskiej armii, ale z drugiej – powodowało negatywne skutki w obszarze bezpieczeństwa publicznego.

Otóż w oddziałach prewencji policji prawie 1/3 stanu tej formacji stanowili żołnierze pełniący zastępczą służbę wojskową. Większość z nich po jej zakończeniu podejmowała pracę w jednostkach policyjnych. Ta grupa funkcjonariuszy uzyskiwała zwykle bardzo pozytywne oceny od swoich przełożonych. Co więcej, funkcjonariusze oddziałów prewencji pełnili służbę patrolową na kluczowym dla państwa obszarze, to jest na terenie dużych aglomeracji, co miało zasadnicze znaczenie dla jakości ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, np. w czasie trwania legalnych zgromadzeń i imprez masowych, w razie konieczności przywracanie porządku publicznego w przypadku zbiorowego naruszenia prawa, ochrony porządku publicznego w przypadku konstytucyjnie określonych stanów nadzwyczajnych oraz katastrof i klęsk żywiołowych, prowadzenia pościgów za niebezpiecznymi przestępcami.

W nowej sytuacji policja została zmuszona do poszukiwania tymczasowych i o wiele bardziej kosztownych rozwiązań organizacyjnych i kadrowych¹⁸. Ponadto,

¹⁶ M. Lisiecki, *Bezpieczeństwo publiczne w ujęciu systemowym*, w: *Bezpieczny obywatel – bezpieczne państwo*, red. J. Widacki, J. Czapska, Wydawnictwo KUL, Lublin 1998, s. 94.

¹⁷ Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2015 r. Nr 0, poz. 144.

¹⁸ Według danych policji w 2003 r. koszt dotyczący żołnierza pełniącego zastępczą służbę wojskową w policji wynosił ok. 500 PLN, a funkcjonariusza policji wykonującego te same czynności – 1500 PLN.

zmniejszyła stan liczebny armii, ale nie dopasowano skali tego działania do Żandarmerii Wojskowej. Zgodnie z ustawą z 24 sierpnia 2001 r.¹⁹ działa ona na rzecz zapewnienia przestrzegania dyscypliny wojskowej, przepisów prawa przez żołnierzy²⁰. Pracuje w niej prawie 800 oficerów. Tymczasem poziom obciążenia pracą dochodzeniowo-śledczą odpowiada średniej wielkości komisariatowi policji. Przez cały 2011 r. wojskowa prokuratura i Żandarmeria Wojskowa wszczęły i zakończyły (łącznie ze sprawami rozpoczętymi wcześniej) ok. 2,4 tys. postępowań przygotowawczych w sprawach o przestępstwa. Kontrolerzy NIK stwierdzili również, że – mimo zawieszenia naboru do zasadniczej służby wojskowej – w Żandarmerii Wojskowej pozostał rozbudowany pion prewencyjny, w którym nadal służbę pełnili prawie 3 tys. żołnierzy zawodowych²¹.

Tabela 1. Postępowania wszczęte, przestępstwa stwierdzone i wykrywalność w latach 2004–2014

Rok	Postępowania wszczęte	Przestępstwa stwierdzone ogółem	Liczba podejrzanych	Wykrywalność (w %)
2014	828 802	873 245	345 549	65,4
2013	941 824	1 061 239	438 524	67,0
2012	950 834	1 119 803	500 539	67,8
2011	981 480	1 159 554	521 942	68,7
2010	964 614	1 138 523	516 152	67,9
2009	994 959	1 129 577	521 699	67,1
2008	968 620	1 082 057	516 626	65,9
2007	1 014 695	1 152 993	540 604	64,6
2006	1 156 031	1 287 918	587 959	62,4
2005	1 235 239	1 379 962	594 088	58,6
2004	1 296 356	1 461 217	578 059	56,2

Źródło: *Postępowania wszczęte, przestępstwa stwierdzone i wykrywalność w latach 1999–2014*, <http://statystyka.policja.pl/st/ogolne-statystyki/47682>, *Postępowania-wszczete-przestepstwa-stwierdzone-i-wykrywalnosc-w-latach-1999-2014.html*, dostęp 28.10.2015.

¹⁹ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych, tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 568 z późn. zm.

²⁰ Żandarmeria Wojskowa ma szerokie kompetencje, działa na rzecz zapewnienia przestrzegania dyscypliny wojskowej; chroni porządek publiczny na terenach i w obiektach jednostek wojskowych oraz miejscach publicznych; ochrania życie i zdrowie ludzi oraz mienie wojskowe przed zamachami naruszającymi te dobra. Zajmuje się wykrywaniem przestępstw i wykroczeń, w tym skarbowych, popełnionych przez osoby, w stosunku do których Żandarmeria Wojskowa jest właściwa, ujawnianiem i ściganiem ich sprawców oraz ujawnianiem i zabezpieczaniem dowodów tych przestępstw i wykroczeń.

²¹ *Raport NIK „Funkcjonowanie Żandarmerii Wojskowej”*, www.nik.gov.pl/plik/id,3736,vp,4766.pdf, dostęp 2.11.2015.

Podobne problemy widoczne są w policji. W okresie jej 25-letniego funkcjonowania stan osobowy prawie się nie zmienił (w granicach od 98 tys. do 105 tys. etatów). Tymczasem, jak pokazują dane w tabeli 1, w ciągu 10 lat liczba przestępstw spadła o 40%. Tendencja malejąca była widoczna w obciążeniu prowadzeniem postępowań przygotowawczych. W tym samym czasie stan kadrowy służby kryminalnej policji, czyli wykonującej czynności operacyjno-rozpoznawcze i dochodzeniowo-śledcze, prawie nie zmienił się, ponieważ w 2005 r. wynosił 31 815 funkcjonariuszy, a 10 lat później 30 285 (spadł o 3,5%). Jednocześnie budżet policji wzrósł z 5,9 mld PLN w 2004 r. do 8,6 mld PLN w 2015 r. (68,6%). Dominują w nim tradycyjnie wydatki osobowe nad rzeczowymi. Te ostatnie w 2015 r. stanowiły jedynie 16,5% wszystkich wydatków²².

Na podstawie przedstawionych danych możemy dojść do wniosku, że system funkcjonowania podstawowej służby państwowej w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, jaką jest policja, nie ma większego związku z rzeczywistością. Stan kadrowy, wewnętrzna organizacja oraz wydatki budżetowe nie są skorelowane z potrzebami i wyzwaniem.

W ciągu ostatnich 25 lat można było odnotować jeden przypadek adekwatnej reakcji w policji na zmianę realiów. Dotyczyło to wzrostu skali przestępczości zorganizowanej. Otóż gdy do tego doszło, decydenci przeprowadzili gruntowne zmiany prawne (szczególnie uprawnienia i środki pracy policyjnej), organizacyjne i kadrowo-szkoleniowe. Początkowo utworzono pion ds. zwalczania przestępczości zorganizowanej, a następnie odrębną służbę śledczą w postaci Centralnego Biura Śledczego, które są ucieleśnieniem nowoczesnej służby policyjnej.

Bezpieczeństwo w transporcie kolejowym

Do swoistej porażki w zarządzaniu bezpieczeństwem doszło w obszarze transportu kolejowego. Spadł bowiem poziom ochrony w tej sferze. W przeszłości tradycyjnie odpowiadało za to państwo, ale doszło do zmian strukturalnych, które spowodowały wyodrębnienie wielu podmiotów działających na kolei. Zadania związane z bezpieczeństwem zostały skomercjalizowane ze względu na fakt, że doszło do komercjalizacji i częściowej prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego Polskie Koleje Państwowe²³. W 2001 r. powstała Grupa PKP.

²² <http://www.info.policja.pl/inf/organizacja/budzet-policji/47707,Budzet-Policji.html>, dostęp 1.11.2015.

²³ Rozpoczętych na podstawie ustawy z dnia 9 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego Polskie Koleje Państwowe, Dz. U. z 2000 r. Nr 84, poz. 948.

W ramach zmian nastąpiło rozgraniczenie między działalnością przewozową kolei a zarządzaniem liniami kolejowymi oraz utworzenie samodzielnych spółek (podmiotów prawa handlowego), które mogą świadczyć usługi nie tylko na rynku kolejowym. Zostały utworzone trzy spółki przewozowe oraz spółka PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. jako firma zarządzająca liniami kolejowymi (torami). Ta ostatnia spółka, powołana w drodze decyzji administracyjnej, przejęła zadania związane z ochroną bezpieczeństwa pełnione przez Służbę Ochrony Kolei, która utraciła jednak status formacji państwowej. Przeprowadzona w powyższy sposób restrukturyzacja była zgodna z dyrektywami Unii Europejskiej.

Po zmianach strukturalnych wyraźnie widać konflikt interesów pomiędzy ustawowymi zadaniami Straży Ochrony Kolei a celami spółki nastawionej na osiąganie zysku. Spółka poszukuje dodatkowych źródeł finansowania na zasadach komercyjnych. Powoduje to negatywne konsekwencje w zakresie planowania i organizacji działań porządkowych oraz ochronnych. Obniża jednocześnie poziom bezpieczeństwa w pociągach i na obszarze kolejowym.

Doszło także do marginalizacji kwestii kadrowych i pogorszenia wyposażenia funkcjonariuszy w odpowiedni sprzęt służbowy. Priorytetem dla PKP S.A. są bowiem działania o charakterze komercyjnym. Funkcjonowanie straży ochrony kolei w nowych warunkach wskazuje na wiele obszarów utrudniających sprawną realizację ustawowych zadań, co negatywnie wpływa na stan bezpieczeństwa i porządku na obszarach kolejowych, w pociągach i innych pojazdach kolejowych.

Ponadto, obecne kompetencje tej straży zostały zredukowane, co przewiduje ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym. Otóż straż nie ma już możliwości prowadzenia postępowań przygotowawczych w zakresie występków zagrożonych karą pozbawienia wolności do 3 lat, które stanowią zdecydowaną większość naruszeń prawa. Uniemożliwia to uzyskanie wiedzy o rzeczywistych zagrożeniach i wykorzystanie jej na rzecz poprawy bezpieczeństwa publicznego.

Z powyższych zmian wyniknęły również problemy emerytalne dotyczące pracowników ochrony kolei. Stracili oni uprawnienia funkcjonariuszy państwowych do wcześniejszego przejścia na emeryturę. Tymczasem są stawiane wobec nich wysokie wymagania w zakresie predyspozycji psychofizycznych. Ponadto, ich pracę cechuje uciążliwość, wynikająca ze specyfiki pracy na obszarach kolejowych. Powoduje to wzrost ryzyka, że będą zwalniani wraz z wiekiem, ponieważ nie będą w stanie sprawnie pracować do osiągnięcia obowiązującego dziś wieku emerytalnego (67 lat dla obu płci). Jest prawdopodobne to, że duża grupa może nie spełniać wymogów zdrowotnych, pozostanie bez prawa do świadczeń emerytalnych i rentowych, przy zminimalizowanej możliwości uzyskania innego zatrudnienia.

Tymczasem zwalczanie przestępczości i wybryków chuligańskich, jakie występują na obszarach i w obiektach kolejowych, wymaga utrzymania dobrze zorganizowanej, prawnie umocowanej i wyodrębnionej formacji zdolnej te zagrożenia minimalizować i skutecznie im przeciwdziałać. Sprawnej ochrony potrzebujemy również wobec zagrożenia światowym terroryzmem (po bolesnych doświadczeniach z września 2001 r. w Nowym Jorku, września 2004 r. w Madrycie czy lipca 2005 r. w Londynie). Zadaniem priorytetowym staje się zapewnienie bezpieczeństwa ruchu kolejowego oraz ochrona życia i zdrowia ludzi na obszarach kolejowych, które ze względu na swą specyfikę i dostępność są szczególnie narażone na tego typu działania.

Należy podkreślić fakt, że praca funkcjonariusza Straży Ochrony Kolei wykazuje daleko idące podobieństwo do zadań policyjnych, dodatkowo charakteryzuje się dużą uciążliwością i niebezpieczeństwem wynikającym ze specyfiki działań na obszarach kolejowych (praca przy torach przy odbywającym się ruchu pociągów). Wskazuje to więc jednoznacznie na dyskryminację funkcjonariuszy Straży Ochrony Kolei w stosunku do funkcjonariuszy innych służb wykonujących analogiczne zadania.

Dodatkowym problemem jest to, że w obliczu wielości służb mundurowych nie poradzono sobie z właściwym uformowaniem systemu emerytalnego dla różnych służb. W przeszłości założono, że funkcjonariuszom, tak jak żołnierzom zawodowej służby wojskowej, powinny przysługiwać uprawnienia emerytalne ze względu na charakter służby, niebezpieczeństwo utraty zdrowia i życia w czasie wykonywania zadań służbowych oraz ciągłą dyspozycyjność. Przywileje – zgodnie z ustawą z 18 lutego 1994 r. (Dz. U z 1994 r. Nr 53, poz. 214) – posiadają funkcjonariusze: policji, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej i służb specjalnych (Agencji Wywiadu, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego i Centralnego Biura Antykorupcyjnego). Natomiast niczym nieuzasadnione jest pominięcie funkcjonariuszy innych służb, takich jak: Służba Celna, Inspekcja Transportu Drogowego, wspomniana Straż Ochrony Kolei czy też Straż Leśna.

Reasumując, należy stwierdzić, że w okresie ostatniego dwudziestosześciolecia, tj. od zmian ustrojowo-politycznych rozpoczętych w 1989 r., nie przeprowadzono komplementarnej reformy sektora instytucjonalnego związanego z bezpieczeństwem wewnętrznym. Jedyną próbą były działania podejmowane w ramach reformy administracji terytorialnej w 1998 r. Kolejny wniosek jest taki, iż w Polsce obowiązuje segmentowe, resortowe podejście do problemu bezpieczeństwa i reform w tej dziedzinie. Sprawia ono, że nie dochodzi zbyt często do wytworzenia realnych możliwości rozwiązywania rzeczywistych problemów w tym zakresie.

Bibliografia

- Becker G.S., *Crime and Punishment: An Economic Approach*, „Journal of Political Economy”, Vol. 76, No. 2, s. 167–217.
- Dobkowski J., *Pozycja prawnoustrojowa służb, inspekcji i straży*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2007.
- Exposé premiera Donalda Tuska*, www4.rp.pl/artykul/71439-Tekst-expose-premiera-Donalda-Tuska.html, dostęp 16.10.2015.
- Exposé premiera Marcinkiewicza*, <http://wyborcza.pl/1,76842,3010111.html#ixzz3p1ovPlML>, dostęp 15.10.2015.
- Exposé Prezesa Rady Ministrów Jerzego Buzka* ogłoszone w Sejmie RP 10 listopada 1997 r., www.sejm.gov.pl, dostęp 10.10.2015.
- Exposé sejmowe premiera Leszka Millera z 25 października 2001 r.*, <http://fakty.interia.pl/news-tekst-expose-premiera-leszka-millera,nld,787789>, dostęp 15.10.2015.
- Feltes T., *The Function and the Role of the Police in the Federal Republic of Germany*, w: *Social Changes, Crime and Police*, red. J. Vigh, G. Katona, Budapest 1993, s. 331–340.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 2004.
- Kahneman D., Tversky A., *Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk*, „Econometrica” 1979, Vol. 47(2), s. 263–292.
- Lisiecki M., *Bezpieczeństwo publiczne w ujęciu systemowym*, w: *Bezpieczny obywatel – bezpieczne państwo*, red. J. Widacki, J. Czapska, Wydawnictwo KUL, Lublin 1998.
- Lisiecki M., *Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym*, Wydawnictwo Naukowe Łośgraf, Warszawa 2011.
- Maslow A., *Motywacja i osobowość*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Misiuk A., *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego. Zagadnienia prawno-organizacyjne*, WAiP, Warszawa 2008.
- Misiuk A., *Instytucjonalny system bezpieczeństwa wewnętrznego*, Difin, Warszawa 2013.
- Pieprzny S., *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2007.
- Pieprzny S., *Policja: organizacja i funkcjonowanie*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Platon, *Teajtet*, tł. W. Witwicki, PWN, Warszawa 1959.
- Postępowania wszczęte, przestępstwa stwierdzone i wykrywalność w latach 1999–2014*, <http://statystyka.policja.pl/st/ogolne-statystyki/47682,Postepowania-wszczete-przestepstwa-stwierdzone-i-wykrywalnosc-w-latach-1999-2014.html>, dostęp 28.10.2015.
- Raport NIK „Funkcjonowanie Żandarmerii Wojskowej”*, www.nik.gov.pl/plik/id,3736,vp,4766.pdf, dostęp 2.11.2015.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Zakamycze, Kraków 2002.

Strategia obronności, www.mon.gov.pl/pliki/File/strategia_obronnosci/SRSBN_RP_projekt.pdf, dostęp 19.03.2013.

Woźniak M., *Ilościowe metody analizy funkcjonowania systemów informacyjno-decyzyjnych*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie”, nr 48, Kraków 1980, seria specjalna: „Monografie”.